



## บทที่ 6

### ความสัมพันธ์รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกับสถาบันอุดมศึกษาอกสังกัด สถาบันวิชาชีพ และการพิจารณาคุณวุฒิ

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 ที่ได้จัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้มีอำนาจหน้าที่ "เกี่ยวกับการดำเนินการและการศึกษาของรัฐในระดับอุดมศึกษา นอกจากที่อยู่อำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ" <sup>1</sup> ต่อมาได้มีการยกฐานะเทียบเท่ากระทรวงเมื่อปี พ.ศ. 2520 พร้อมกับกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ครอบคลุมถึงการดำเนินการกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของเอกชนด้วย ในปี พ.ศ. 2534 ได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ขึ้นใหม่ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัย ให้มีหน้าที่ "เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐและของเอกชน นอกจากสถาบันวิชาเฉพาะที่อยู่อำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น" <sup>2</sup> เพื่อให้ทบวงมหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการตามภาระกิจได้ จึงได้บัญญัติกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มีอำนาจกำกับดูแลการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน เรียกว่า "พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537" เกี่ยวกับมาตรฐานการศึกษาระดับอุดมศึกษา ดังนั้น จึงอาจกล่าวถึงความสัมพันธ์กับสถาบันอุดมศึกษาอกสังกัด สถาบันวิชาชีพ และการพิจารณาคุณวุฒิ ดังนี้

---

1 "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216," ราชกิจจานุเบกษา 89 (29 กันยายน 2515) ; 5.

2 "พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 31," ราชกิจจานุเบกษา 108 (4 กันยายน 2534) ; 56.

## อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการศึกษา

ตามบทบัญญัติมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ "กำหนดมาตรฐานการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน" เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าว อำนาจของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมิได้มีอำนาจกำกับดูแลเรื่องมาตรฐานการศึกษาและมาตรฐานหลักสูตรระดับอุดมศึกษา เฉพาะในส่วนสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงสถาบันอุดมศึกษาออกสังกัด เว้นแต่สถาบันวิชาชีพเฉพาะที่อยู่ใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น ดังนั้นการกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาดังกล่าว จึงเป็นการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับหลักสูตรระดับปริญญาตรี และระดับปริญญาโทและเอกไว้ เมื่อสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดหน่วยงานอื่นเปิดสอนหลักสูตรตั้งแต่ระดับปริญญาขึ้นไปที่มีชื่อเป็นการจัดหลักสูตรการศึกษาเฉพาะกิจ จะต้องเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษา ปัญหาว่า รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำกับดูแลให้สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดหน่วยงานอื่น ให้จัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้ได้เพียงใด ผู้เขียนเห็นว่า หากพิจารณาในข้อกฎหมายแล้ว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่เพื่อกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการศึกษา และเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรในระดับอุดมศึกษา ไม่มีอำนาจที่จะกำกับให้สถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดหน่วยงานอื่นต้องใช้เกณฑ์มาตรฐานการศึกษาที่กำหนดไว้ได้ ที่เป็นเช่นนั้นเพราะว่าสถาบันอุดมศึกษาออกสังกัดนั้น มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติหลักสูตรการจัดการศึกษาได้เองตามกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติวิทยาลัยเทคโนโลยีและอาชีวศึกษา พ.ศ. 2518 อย่างไรก็ตาม สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษาออกสังกัดนั้นจำเป็นต้องส่งหลักสูตรการศึกษาดังกล่าวไปให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) พิจารณาคูณวุฒิเพื่อที่จะให้ผู้จบการศึกษาในหลักสูตรนั้นสามารถที่จะบรรจุเข้ารับราชการได้ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณาคูณวุฒิของผู้ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรหรือคูณวุฒิอื่น เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน

หน่วยงานดังกล่าวจึงมีอำนาจหน้าที่จะพิจารณาคุณวุฒิว่าจะบรรจุเข้ารับราชการในระดับและชั้นใด แต่การพิจารณาคุณวุฒิของหลักสูตรต่าง ๆ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จำเป็นที่จะต้องให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลเกี่ยวกับมาตรฐานการศึกษาในระดับอุดมศึกษา พิจารณาว่าหลักสูตรนั้นเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาหรือไม่ ในทางปฏิบัติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จึงส่งหลักสูตรระดับอุดมศึกษาที่สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดอื่น ให้ทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณารับรองก่อนที่จะพิจารณาคุณวุฒิ จึงทำให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยสามารถกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาและหลักสูตรระดับอุดมศึกษาในสังกัดหน่วยงานอื่นได้

## ความสัมพันธ์กับสถาบันอุดมศึกษาอกสังกัดและองค์กรวิชาชีพ

### 1. ความสัมพันธ์กับสถาบันอุดมศึกษาอกสังกัด

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกับสถาบันอุดมศึกษาอกสังกัดเกี่ยวกับมาตรฐานการศึกษาที่มีขงสถาบันวิชาเฉพาะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่นนั้น อาจจะพิจารณาได้ ดังนี้

1.1 สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยที่กระทรวงศึกษาธิการได้มีการจัดการเรียนการสอนในระดับปริญญาตรี และต่ำกว่าระดับปริญญาตรี ซึ่งมีกฎหมายรองรับเกี่ยวกับการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาที่ควรจะพิจารณา 2 แห่ง ดังนี้คือ

(1) สถาบันราชภัฏ ได้มีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 โดยเปลี่ยนสถานะของวิทยาลัยครู มีวัตถุประสงค์แตกต่างไปจากวิทยาลัยครูเดิม ซึ่งเป็นวิทยาลัยที่เปิดสอนเฉพาะวิชาชีพครู คือ "ให้สถาบันราชภัฏเป็นสถาบันอุดมศึกษาเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาระดับปริญญาตรีและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัยให้บริการทางวิชาการแก่สังคม ปรับปรุง ถ่ายทอดและพัฒนาเทคโนโลยี ทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ผลิตครู

และส่งเสริมวิทยฐานะครู" <sup>3</sup> จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้สถาบันราชภัฏมียอำนาจจัดการเรียนการสอนที่มีสถานับเฉพาะทางอีกแล้ว เพราะสามารถจัดการเรียนการสอนได้หลากหลายสาขาวิชานอกจากวิชาชีพครู และสอนได้ถึงระดับปริญญาเอก ดังนั้น จึงควรที่จะต้องพิจารณาก่อนว่าการปรับเปลี่ยนสถานะจากวิทยาลัยครูซึ่งเป็นสถาบันเฉพาะทาง เป็นสถาบันราชภัฏที่มีได้จัดการเรียนการสอนเฉพาะทางนั้น สถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวควรอยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานใด ผู้เขียนเห็นว่า หากจะพิจารณาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม พ.ศ. 2534 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 31 ว่า "ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐและของเอกชน นอกจากสถาบันวิชาชีพเฉพาะที่อยู่ใต้นามานาจอหน้าที่ของกระทรวงอื่น" นอกจากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวแล้ว คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอนของวิทยาลัยครูในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2535 ดังนี้ <sup>4</sup>

1. โดยเหตุที่ประชาชนในชนบทยังขาดโอกาสทางการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ดังนั้น จึงให้วิทยาลัยครูทำหน้าที่ในการบริการสังคมและทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมของท้องถิ่น โดยให้เปิดสอนในระดับปริญญาตรี

ในการเปิดสอนวิชาการสาขาต่าง ๆ นั้น ต้องมีการสำรวจและประเมินผลความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคม โดยให้คำนึงถึงความต้องการในวิชาการศึกษาทางสาขาที่ยังขาดแคลนด้วย รวมทั้งต้องคำนึงถึงขีดความสามารถของวิทยาลัยครูในสาขาวิชาชีพนั้น ๆ

2. อนุญาตให้เปลี่ยนชื่อวิทยาลัยครูเป็นวิทยาลัยทั่วไปได้

<sup>3</sup> "พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 มาตรา 7," ราชกิจจานุเบกษา 112 (24 มกราคม 2538) ; 2.

<sup>4</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร.0202/1490 ลงวันที่ 27 มกราคม 2535 ถึงรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย

3. ถ้าวิทยาลัยฯได้รับการพัฒนาให้มีขีดความสามารถสูงจนสอนได้ในระดับสูงกว่าปริญญาตรี ก็ให้โอนวิทยาลัยนั้นไปสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

4. สำหรับวิทยาลัยพลศึกษายังไม่ควรได้รับการยกฐานะให้เปิดสอนถึงระดับปริญญาตรีในระยะนี้

ดังนั้น หากพิจารณาข้อกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีแล้ว เมื่อสถาบันราชภัฏมิได้จัดการเรียนการสอนวิชาชีพเฉพาะทาง ก็ควรที่จะอยู่ในกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัยตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐได้จัดตั้งทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อให้มีหน้าที่กำกับดูแลการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศ จากการปรับเปลี่ยนสถานะจากวิทยาลัยครู เป็นสถาบันราชภัฏ ก็ได้กำหนดให้การบริหารงานอยู่ภายใต้คณะกรรมการสภาสถาบันดังนี้ คือ 5

"มาตรา 20 คณะกรรมการสภาสถาบันมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบัน และโดยเฉพาะมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

.....

(6) พิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาของสถาบัน

(7) กำกับมาตรฐานการศึกษาและการเปิดสอนของสถาบัน และติดตามประเมินผลการดำเนินงานของสถาบัน"

จะเห็นว่า พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 ได้กำหนดให้สถาบันมีอำนาจที่จะพิจารณาเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาของสถาบันได้ เมื่อสถาบันราชภัฏมีกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจดังกล่าว จึงมีปัญหาว่า รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะสามารถกำกับให้สถาบันราชภัฏเปิดสอนหลักสูตรในระดับอุดมศึกษาได้เพียงใดนั้น ผู้เขียนได้พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2520 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2537) มาตรา 4 (2) "กำหนดมาตรฐานการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน" และอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติไว้ใน

5 "พระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538."

มาตรา 31 "ทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการและการกำกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน นอกจากสถาบันวิชาชีพเฉพาะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น" ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาข้อกฎหมายดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะพิจารณากำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรระดับอุดมศึกษา และพิจารณาว่าหลักสูตรการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาที่สังกัดหน่วยงานอื่นที่มีสถาบันวิชาชีพเฉพาะว่าอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานหรือไม่ แต่ในทางปฏิบัติแล้วสถาบันการศึกษาที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ มักจะอ้างอยู่เสมอว่าเป็นอำนาจของหน่วยงานนั้น รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจกำกับไว้ เพราะมิได้เป็นหน่วยงานในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย การที่สถาบันราชภัฏมีความหมายเฉพาะที่ให้อำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักสูตรได้ อาจก่อให้เกิดปัญหาว่าอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรการศึกษาระดับอุดมศึกษาจะเป็นอำนาจของใครนั้น ในทางปฏิบัติสถาบันราชภัฏหรือวิทยาลัยครูเดิม จะเสนอเรื่องเกี่ยวกับการเปิดสอนหลักสูตรต่าง ๆ มาให้ทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณาว่า หลักสูตรที่เปิดสอนนั้นเป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานหรือไม่ หากไม่เป็นไปตามเกณฑ์ก็จะตั้งเป็นข้อสังเกตของหลักสูตรนั้นไป รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาอนุมัติให้เปิดสอนหลักสูตรใดหรือไม่เปิดสอนหลักสูตรใดได้ เพราะอำนาจดังกล่าวอยู่ที่คณะกรรมการสภาสถาบัน

2) สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล เป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นโดยเปลี่ยนชื่อจากวิทยาลัยเทคโนโลยีอาชีวศึกษา โดยได้รวมวิทยาลัยเทคโนโลยีอาชีวศึกษาทั้งหมด สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลมีอำนาจหน้าที่ผลิตครูอาชีวศึกษาระดับปริญญาตรี และจัดการศึกษาทางด้านวิชาชีพทั้งในระดับต่ำกว่าปริญญาตรีและระดับปริญญาตรี<sup>6</sup> โดยมีสภาสถาบันรับผิดชอบควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบันและมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้<sup>7</sup>

6 "พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2518 มาตรา 5,"  
ราชกิจจานุเบกษา 92 (27 กุมภาพันธ์ 2518) ; 2.

7 "พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. 2518 มาตรา 15,"  
ราชกิจจานุเบกษา 92 (27 กุมภาพันธ์ 2518) ; 5.

"มาตรา 15 สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

.....

(2) อนุมัติหลักสูตรต่าง ๆ ของสถาบัน

....."

เมื่อพิจารณาจากข้อกฎหมายที่ให้อำนาจสถาบันพิจารณาอนุมัติหลักสูตรได้ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกับสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลจึงไม่แตกต่างกับสถาบันราชภัฏตามที่ได้กล่าวมาแล้ว เพียงแต่สถาบันเทคโนโลยีราชมงคลจัดการเรียนการสอนไม่สูงกว่าปริญญาตรี

จากการที่สถาบันอุดมศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการทั้งสองแห่งดังกล่าวได้จัดหลักสูตรการเรียนการสอนที่แตกต่างไปจากเดิมทำใหม่เป็นสถาบันวิชาชีพเฉพาะแล้ว โดยกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 จะต้องอยู่ในกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัยที่รับผิดชอบในการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาของประเทศให้อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานเดียวกันและมีเอกภาพ คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมปรึกษาหารือ เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2535 ได้มีมติเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในวิทยาลัยครูของกระทรวงศึกษาธิการไว้ว่า เมื่อพัฒนาขีดความสามารถสอนได้สูงกว่าปริญญาตรีให้โอนไปสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย แต่รัฐบาลปัจจุบันซึ่งมีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี มิได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เคยมีมติไว้ กลับมีนโยบายให้วิทยาลัยครูของกระทรวงศึกษาธิการยกฐานะเป็นสถาบันราชภัฏ โดยตราพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ พ.ศ. 2538 ขึ้นใหม่ กำหนดอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูงในสาขาต่าง ๆ ได้จนถึงระดับปริญญาเอก และมีอำนาจในการพิจารณาเกี่ยวกับมาตรฐานการศึกษาและหลักสูตรที่เปิดสอนได้เอง จึงก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายที่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยตามนัยมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษา และหลักสูตรสถาบันอุดมศึกษาอื่นนอกทบวงมหาวิทยาลัยตามที่สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ แต่เมื่อกฎหมายสถาบันราชภัฏได้กำหนดไว้ให้มีอำนาจ กำหนดมาตรฐานการศึกษาและมาตรฐานหลักสูตรได้เอง จึงก่อให้เกิดปัญหาว่ามาตรฐานการศึกษาและมาตรฐานหลักสูตรของสถาบันราชภัฏ และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลของกระทรวงศึกษาธิการ อาจจะแตกต่างกับทบวงมหาวิทยาลัยโดยสิ้นเชิง หากมิได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติสถาบันราชภัฏ และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล หรือตัดโอนสถาบันราชภัฏ และสถาบันเทคโนโลยีราชมงคลมาสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย

1.2 สถาบันสมทบ โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายให้มหาวิทยาลัยหรือสถาบันที่สามารถที่จะร่วมมือกับสถาบันวิชาการอื่นนอกสังกัดได้ โดยให้หลักสูตรของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันพร้อมกับดำเนินการรับสถาบันวิชาการนั้น ๆ เข้าเป็นสถาบันสมทบ ดังเช่นพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. 2533 ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

"มาตรา 9 ภายใต้วัดดูประสงค์ตามมาตรา 6 มหาวิทยาลัยจะรับสถาบันการศึกษาชั้นสูง หรือสถาบันวิจัยอื่น เข้าสมทบในมหาวิทยาลัยก็ได้ และมีอำนาจให้ปริญญาอนุปริญญา หรือประกาศนียบัตรชั้นหนึ่งชั้นใดแก่ผู้สำเร็จการศึกษาจากสถาบันสมทบนั้นได้

การรับเข้าสมทบหรือเลิกการสมทบ ซึ่งสถาบันการศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันวิจัย ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และให้ทำเป็นประกาศทบวงมหาวิทยาลัย

การควบคุมสถาบันการศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันวิจัยที่เข้าสมทบในมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย"

"มาตรา 19 สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้



.....  
 (5) อนุมัติการรับสถาบันการศึกษาชั้นสูงและสถาบันวิจัยเข้าสมทบหรือการ  
 ยกเลิกการสมทบ

....."

จากบทบัญญัติกฎหมายจะเห็นว่า มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีมีอำนาจพิจารณาอนุมัติ  
 รับสถาบันการศึกษาชั้นสูงหรือสถาบันวิจัยเข้าสมทบโดยวิธีหลักสูตรของมหาวิทยาลัย แต่การ  
 รับสถาบันใดเข้าสมทบได้จะต้องทำเป็นประกาศทบวงมหาวิทยาลัย ดังนั้น ความสัมพันธ์ของ  
 รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกับสถาบันสมทบจึงมีลักษณะ เป็นเพียงรับทราบและจัดทำประกาศ  
 ทบวงมหาวิทยาลัยเท่านั้น และการกำกับเกี่ยวกับมาตรฐานหลักสูตรการศึกษาเป็นอำนาจของ  
 มหาวิทยาลัยที่จะต้องกำกับในสถาบันสมทบจัดการเรียนการสอนให้ได้มาตรฐานของหลักสูตรการ  
 ศึกษาในสาขานั้น ๆ แต่การรับสถาบันสมทบก็ได้เคยมีปัญหาเกิดขึ้น กล่าวคือ มหาวิทยาลัยรับ  
 สถาบันสมทบก่อนที่จะได้ทำประกาศทบวงมหาวิทยาลัย uly ขอให้มีผลย้อนหลังซึ่งเป็นกรณีที่  
 เกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ดังนี้คือ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์โดยความเห็นชอบ  
 ของสภามหาวิทยาลัย ได้เสนอร่างประกาศทบวงมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการรับโอนโรงเรียน  
 สัตวแพทย์ กรมปศุสัตว์ และวิทยาลัยชลประทาน กรมชลประทาน เข้าเป็นสถาบันสมทบใน  
 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ดังนี้

1) การรับโรงเรียนสัตวแพทย์ กรมปศุสัตว์ เข้าเป็นสถาบันสมทบใน  
 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เนื่องจากกรมปศุสัตว์ได้พิจารณาเห็นว่า ควรจะผลิตบุคคลากรที่มี  
 ความสามารถในการปฏิบัติงานเป็นผู้ช่วยนายสัตวแพทย์ ปฏิบัติงานด้านวิจัยและผลิตชีวภัณฑ์ใน  
 หน่วยงานของกรมปศุสัตว์ และเป็นเจ้าหน้าที่ส่งเสริมการปศุสัตว์ ผสมเทียม ปฏิบัติงานด้านการ  
 ตรวจวิเคราะห์ และช่วยชันสูตรโรคสัตว์ในหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชน จึงได้ขอ  
 ความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์จัดทำหลักสูตรวิทยาศาสตร์บัณฑิต สาขาเทคนิคการ  
 แพทย์ เพื่อผลิตบุคคลากรทางด้านนี้ ซึ่งสภามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ได้มีมติให้ความเห็นชอบ

หลักสูตรดังกล่าวแล้ว และมีมติให้รับโรงเรียนสัตวแพทย์ เข้าเป็นสถาบันสมทบในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และในปีการศึกษา 2536 นี้ได้รับนิสิตรุ่นแรกไปแล้วจำนวน 27 คน ในการรับโรงเรียนสัตวแพทย์ เข้าเป็นสถาบันสมทบนั้น ทรัพยากรด้านงบประมาณและอาคารสถานที่ กรมปศุสัตว์จะเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนอาจารย์เป็นอาจารย์จากคณะต่าง ๆ ในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์และจากกรมปศุสัตว์ สำหรับการบริหารงานจะมีคณะกรรมการนโยบาย และคณะกรรมการประจำโรงเรียนสัตวแพทย์ แต่งตั้งโดยกรมปศุสัตว์

2) การรับวิทยาลัยชลประทาน กรมชลประทาน เข้าเป็นสถาบันสมทบในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เนื่องจากวิทยาลัยชลประทานต้องการที่จะผลิตบัณฑิตที่มีความรู้ความสามารถตามความต้องการของกรมชลประทาน กรมชลประทานจึงขอความร่วมมือจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ขอชี้หลักสูตรวิศวกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาวิศวกรรมชลประทาน ฉบับปรับปรุงปี พ.ศ. 2535 ในการผลิตวิศวกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาชลประทาน ซึ่งสภามหาวิทยาลัยได้มีมติให้รับวิทยาลัยชลประทาน เข้าเป็นสถาบันสมทบในมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และได้รับนิสิตไปแล้วตั้งแต่ปีการศึกษา 2535 จำนวน 100 คน ในการรับวิทยาลัยชลประทาน เข้าเป็นสถาบันสมทบนั้น ทรัพยากรด้านงบประมาณกรมชลประทานจะเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนทางด้านอาคารสถานที่และอาจารย์เป็นการใช้ร่วมกัน สำหรับการบริหารงานจะมีคณะกรรมการนโยบาย และคณะกรรมการประจำวิทยาลัย แต่งตั้งโดยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

คณะกรรมการทบทวมหาวิทยาลัยในคราวประชุมครั้งที่ 10/2536 เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2536 ได้ให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการทบทวมหาวิทยาลัย ว่าเห็นควรรับทราบ และให้ตั้งข้อสังเกตไปยังมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ดังนี้ 8

8 "ทบทวมหาวิทยาลัย," รายงานการประชุมคณะกรรมการทบทวมหาวิทยาลัย ครั้งที่ 10/2536 (อัคราเนา).

- (1) ชื่อปริญญาของผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนสัตวแพทย์ ควรให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การตั้งชื่อปริญญาที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดไว้
- (2) คณะกรรมการนโยบายควรแต่งตั้งจากสภามหาวิทยาลัย เนื่องจากมหาวิทยาลัยทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลมาตรฐานการศึกษา
- (3) ควรรับนักศึกษาหลังจากได้ดำเนินการเข้าเป็นสถาบันสมทบเรียบร้อยแล้ว

รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย เห็นด้วยกับคณะกรรมการทบวงมหาวิทยาลัย จึงได้ตั้งชื่อสังเขตแจ้งไปยังมหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ พร้อมกับได้มีหนังสือแจ้งไปยังมหาวิทยาลัย และสถาบันนอสังกัดเกี่ยวกับการรับสถาบันสมทบว่า "การรับนิสิตนักศึกษาของสถาบันสมทบนั้น มหาวิทยาลัยควรดำเนินการได้ เมื่อได้ผ่านกระบวนการรับเป็นสถาบันสมทบตามกฎหมายเรียบร้อยแล้ว" ซึ่งหมายความว่า การรับสถาบันสมทบจะสมบูรณ์ตามพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัย/สถาบัน จะต้องทำเป็นประกาศทบวงมหาวิทยาลัย หรือตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแล้วแต่กรณี ผู้เขียนเห็นว่า ถึงแม้ว่ากฎหมายของมหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ มาตรา 10 จะได้ให้อำนาจมหาวิทยาลัยรับสถาบันสมทบได้ก็ตาม แต่การรับสถาบันสมทบจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย กล่าวคือ ให้ทำเป็นประกาศทบวงมหาวิทยาลัย เสียก่อนการที่มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์รับนิสิตนักศึกษาของโรงเรียนสัตวแพทย์ กรมปศุสัตว์ ตั้งแต่ปีการศึกษา 2536 และของโรงเรียนชลประทาน กรมชลประทาน ตั้งแต่ปีการศึกษา 2535 ก่อนที่จะมีประกาศทบวงมหาวิทยาลัยรับโรงเรียนทั้งสองแห่งเป็นสถาบันสมทบ เป็นการขัดต่อกฎหมายของมหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์ และการที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยยินยอมจัดทำประกาศทบวงมหาวิทยาลัยให้มีผลย้อนหลังได้ เท่ากับเป็นการยอมรับรอยให้สัตยาบัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ไม่ถูกต้องตามกระบวนการของกฎหมาย มหาวิทยาลัย เกษตรศาสตร์จะดำเนินการรับนักศึกษาหรือนิสิตของโรงเรียนทั้งสองแห่งได้ต่อเมื่อได้มีประกาศทบวงมหาวิทยาลัยแล้ว ดังนั้น ผู้เขียนจึงไม่เห็นด้วยกับประกาศทบวงมหาวิทยาลัยด้วย เหตุผลดังกล่าวข้างต้น

อย่างไรก็ตาม บัญญัติการรับสถาบันสมทบนั้นก็ยังมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้อีก 2 กรณี คือ

1) กรณีของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชมีความประสงค์จะรับวิทยาลัยพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข จำนวน 24 แห่ง เข้าเป็นสถาบันสมทบตามนัยมาตรา 10<sup>9</sup> แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. 2521 ทั้งนี้ เพราะในปัจจุบันมหาวิทยาลัยได้ทำการเปิดสอนสาขาวิชาวิทยาศาสตร์สุขภาพแล้ว แต่โดยที่วิทยาลัยการพยาบาลดังกล่าวเป็นสถาบันการศึกษาแบบมีชั้นเรียน และรับผู้สมัครเข้าเรียนโดยวิธีการสอบคัดเลือก ซึ่งแตกต่างจากระบบของมหาวิทยาลัยฯ จึงมีปัญหาว่า การรับวิทยาลัยพยาบาลเหล่านั้นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยฯ จะกระทำได้เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่าเจตนารมณ์ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราชขึ้นนั้น ได้กำหนดไว้ชัดเจนนัยมาตรา 5<sup>10</sup> แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. 2521 ว่าให้จัดตั้งมหาวิทยาลัยฯ นี้เป็นสถาบันการศึกษาแบบไม่มีชั้นเรียนของตนเอง ฉะนั้น การที่มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติข้อความต่อมาด้วยว่า มหาวิทยาลัยฯ นี้มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษาและส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัยให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทะนุบำรุงวัฒนธรรม จึงเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตภาระหน้าที่ของมหาวิทยาลัยฯ นี้ที่จะให้มีอำนาจกระทำต่อไปได้เท่านั้น แต่การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ย่อมต้องอยู่ในกรอบของเจตนารมณ์ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยฯ นี้ขึ้นด้วย กล่าวคือ ต้องดำเนินการต่าง ๆ ไปในลักษณะที่เป็นสถาบันการศึกษาแบบไม่มีชั้นเรียน มิใช่จะหมายความว่า มหาวิทยาลัยฯ จะอาศัยเพียงแต่วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้กระทำการใด ๆ ได้ทั้งสิ้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงลักษณะของมหาวิทยาลัยฯ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 5 ด้วยแต่อย่างใด เพราะหากเข้าใจเช่นนั้นแล้ว จะมีผลทำให้เจตนารมณ์ในการจัดตั้งมหาวิทยาลัยฯ นี้ขึ้นเพื่อให้มีลักษณะเฉพาะ คือ เป็นสถาบันการศึกษาแบบไม่มีชั้นเรียน ซึ่งแตกต่างจากมหาวิทยาลัยอื่นของรัฐจะต้องเสียไปและไม่สอดคล้อง

<sup>9</sup> "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. 2521," ราชกิจจานุเบกษา 95 (21 กันยายน 2521) ; 10.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

กับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. 2521<sup>11</sup> ที่กำหนดไว้ว่า "เพื่อสนองความต้องการของผู้ที่ประสงค์จะได้รับโอกาสในการศึกษาต่อระดับอุดมศึกษาซึ่งมีจำนวนมากขึ้น เห็นควรส่งเสริมให้มีการศึกษาระบบเปิด โดยอาศัยสื่อการสอนทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ เพื่อให้ผู้เรียนศึกษาได้ด้วยตนเอง และไม่จำเป็นต้องมาเข้าชั้นเรียนตามปกติ...ฯลฯ..." ฉะนั้น การจะทำความเข้าใจวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยฯ ตามมาตรา 5 จึงต้องพิจารณาจากข้อความที่บัญญัติไว้ทั้งมาตราประกอบกัน เมื่อเงื่อนไขการรับสถาบันอื่นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยฯ ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้ประการหนึ่งว่า "ภายใต้วัตถุประสงค์ตามมาตรา 5" จึงมีความหมายว่า สถาบันวิชาการชั้นสูงที่จะเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยฯ ใต้นั้น ต้องมีวัตถุประสงค์ในการให้การศึกษาแบบไม่มีชั้นเรียนของตนเองในลักษณะเดียวกันกับมหาวิทยาลัยฯ นี้ด้วย

โดยเหตุนี้ การที่วิทยาลัยพยาบาล กระทรวงสาธารณสุข เป็นสถาบันการศึกษาแบบมีชั้นเรียน อันมีลักษณะแตกต่างจากวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยฯ ดังกล่าว การรับวิทยาลัยพยาบาลเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยฯ จึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช พ.ศ. 2521 มหาวิทยาลัยฯ ไม่อาจรับวิทยาลัยพยาบาลเข้าสมทบตามนัยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้

ส่วนกรณีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏว่า การให้การศึกษาของมหาวิทยาลัยฯ ในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์สุขภาพนี้ นอกจากการสอนโดยใช้สื่อการสอนตามมาตรา 6<sup>12</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ยังมีการฝึกสอนภาคปฏิบัติในวิทยาลัยพยาบาลต่าง ๆ อันมีลักษณะเป็นการสอนในชั้นเรียน การให้การศึกษาของมหาวิทยาลัยฯ ในสาขาวิชานี้จึงมีบางส่วนคล้ายคลึงกับการให้การศึกษาที่วิทยาลัยพยาบาลดำเนินการอยู่แล้วด้วยนั้น เห็นว่าการดำเนินการที่ผ่านมาของมหาวิทยาลัยฯ มิใช่เป็นเหตุผลที่จะนำมากล่าวอ้างลบล้างบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้ชัดแจ้งแล้วได้ เพราะขอบเขตวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยฯ ย่อมต้องเป็นไปตามบทกฎหมายเท่านั้น

11 เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

12 เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว นางสาวดวงมล รั้งยี่ธรรมบัญญัติ ได้ให้ความเห็นว่า วิทยาลัยนิพนธ์ เรื่อง ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยของรัฐที่เป็นส่วนราชการไว้ ดังนี้

"เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งตีความกฎหมาย เรื่องของวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของมหาวิทยาลัยในทางที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย เพราะโดยหลักความเฉพาะของนิติบุคคล มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายให้เป็นสถาบันการศึกษาแบบไม่มีชั้นเรียน มีภาระหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บริการวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย คือ ให้การศึกษาและส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง ทำการวิจัยให้บริการทางวิชาการแก่สังคมและทะนุบำรุงวัฒนธรรม ดังนั้น การดำเนินการตามวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ ย่อมถูกจำกัดโดยลักษณะความเฉพาะของมหาวิทยาลัย ซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เรียกว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัย หลักสำคัญที่ได้จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องนี้ก็คือ การดำเนินการของมหาวิทยาลัยนั้นนอกจากจะมีขอบเขตที่ต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยแล้ว ยังถูกจำกัดโดยเจตนารมณ์ของกฎหมายจัดตั้งมหาวิทยาลัยอีกด้วย"

ผู้เขียนเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา และความเห็นของนางสาวดวงมล รั้งยี่ธรรมบัญญัติ ว่า การรับวิทยาลัยพยาบาลเข้าสมทบต้องไม่ขัดกับเจตนารมณ์และบทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2521 แต่ปัญหาดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาการรับสถาบันสมทบของมหาวิทยาลัยได้ จะมีอำนาจเพียงจัดทำประกาศทบวงมหาวิทยาลัย และเสนอประกาศทบวงมหาวิทยาลัยไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อลงในราชกิจจานุเบกษา หรือหากเห็นว่า อาจจะไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายมหาวิทยาลัย ก็เสนอห้ามมหาวิทยาลัยพิจารณาทบวงนี้ได้

(2) กรณีของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ซึ่งได้รับวิทยาลัยพยาบาลกรุงเทพ ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นสถาบันสมทบตามประกาศทบวงมหาวิทยาลัย ลงวันที่ 16 มีนาคม 2521 และวิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์ ในสังกัดกรุงเทพมหานคร เป็นสถาบันสมทบตามประกาศทบวงมหาวิทยาลัย ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2532 ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2533 คณะพยาบาลศาสตร์ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ได้รอนไปสังกัดมหาวิทยาลัยบูรพาตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2533<sup>13</sup> ทว่าห้ามมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้มีการจัดหลักสูตรการเรียนการสอนสาขาพยาบาลศาสตร์ จึงมีปัญหาว่า สถาบันสมทบทั้งสองแห่งดังกล่าว ยังคงเป็นสถาบันสมทบของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 4) พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการรับสถาบันการศึกษาอื่นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยนั้น เมื่อพิจารณาจากมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2517<sup>14</sup> ซึ่งบัญญัติว่า ภายใต้วัดอุประสงค์ตามมาตรา 7 มหาวิทยาลัยจะรับบัณฑิตวิทยาลัย วิทยาลัย หรือสถาบันวิชาการชั้นสูงอื่น เข้าสมทบในมหาวิทยาลัยก็ได้ และมีอำนาจให้ปริญญา อนุปริญญา หรือประกาศนียบัตรชั้นใดชั้นหนึ่งแก่ผู้สำเร็จการศึกษาจากบัณฑิตวิทยาลัย วิทยาลัย หรือสถาบันวิชาการชั้นสูงนั้น ๆ ได้ แล้วเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจมหาวิทยาลัยที่จะรับสถาบันการศึกษาอื่นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยนั้นตามมาตรา 15 (6)<sup>15</sup> ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยที่จะพิจารณาว่าจะรับสถาบันการศึกษาอื่นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยหรือไม่ ดังนั้น

13 "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2533," ราชกิจจานุเบกษา 107 (29 กรกฎาคม 2533) ; 55-56.

14 "พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2517," ราชกิจจานุเบกษา 91 (28 มิถุนายน 2517) ; 4.

15 เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

ในการรับสถาบันการศึกษาอื่นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัย หากสภามหาวิทยาลัยได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ และการรับเข้าสมทบนั้นไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัยแล้ว มหาวิทยาลัยก็มีอำนาจที่จะรับสถาบันการศึกษาอื่นเข้าสมทบในมหาวิทยาลัยได้ สำหรับกรณีตามปัญหาที่สภามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 10/2534 เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2534 อนุมัติให้รับวิทยาลัยพยาบาลในสังกัดกองงานวิทยาลัยพยาบาล กระทรวงสาธารณสุขทั้ง 24 แห่ง เข้าเป็นสถาบันสมทบในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 4) จึงเห็นว่ามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒมีอำนาจที่จะรับวิทยาลัยพยาบาลทั้ง 24 แห่ง เข้าเป็นสถาบันสมทบในมหาวิทยาลัยได้ แต่ในการขอให้ปริญญาของมหาวิทยาลัยนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 4) เห็นว่าการขอให้ปริญญาของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ จะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยปริญญาและเครื่องหมายวิทยฐานะ ซึ่งมาตรา 36 วรรคหนึ่ง 16 บัญญัติว่า มหาวิทยาลัยมีอำนาจให้ปริญญาในสาขาวิชาที่มีการสอนในมหาวิทยาลัย ดังนั้น หากสาขาวิชาใดไม่มีการสอนในมหาวิทยาลัยแล้ว มหาวิทยาลัยก็ไม่มีอำนาจที่จะให้ปริญญาในสาขาวิชานั้นได้

จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว จะเห็นว่า มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒยังคงรับสถาบันสมทบทั้งสองอยู่ได้ เพราะมิได้ขัดต่อกฎหมายในเรื่องวัตถุประสงค์ แต่ไม่อาจให้ปริญญาแก่ผู้สำเร็จการศึกษาได้ เพราะกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ห้ามมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒให้ปริญญาในสาขาวิชาที่มีการสอนในมหาวิทยาลัย เท่านั้น ซึ่งขณะนั้นไม่มีหลักสูตรการเรียนการสอนในสาขาพยาบาลแล้ว จึงทำให้สถาบันสมทบทั้งสองแห่งไม่มีประโยชน์ที่จะยังคงเป็นสถาบันสมทบต่อไป เพราะมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒไม่อาจให้ปริญญาแก่ผู้สำเร็จการศึกษาได้ จะเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้ยกเลิกการรับสถาบันสมทบได้ แต่อาจจะให้คำแนะนำแก่มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒที่พิจารณาบททวนการรับสถาบันสมทบได้



เมื่อสถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้นสังกัดและในกำกับมีอำนาจที่จะพิจารณารับสถาบันสมทบได้เองตามกฎหมายของแต่ละแห่งนั้น จึงมีปัญหาวารัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะสามารถกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาและมาตรฐานหลักสูตรตามนัยมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2537) ได้เพียงใด ผู้เขียนเห็นว่า สถาบันสมทบที่สังกัดสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแต่ละแห่งจะต้องจัดการเรียนการสอนภายใต้มาตรฐานการศึกษาและมาตรฐานหลักสูตรการศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐแห่งนั้น ทั้งมาตรฐานการศึกษาและมาตรฐานหลักสูตรสถาบันอุดมศึกษาของรัฐดังกล่าวที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่ารัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจกำกับดูแลมาตรฐานการศึกษาและมาตรฐานหลักสูตรของสถาบันสมทบโดยผ่านสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

## 2. ความสัมพันธ์กับสถาบันวิชาชีพ

ถึงแม้ว่ารัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะมีอำนาจที่จะกำหนดเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรการศึกษาในระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชนก็ตาม แต่บางหลักสูตรบางสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สินของประชาชน จำเป็นต้องมีการควบคุมจรรยาบรรณการประกอบอาชีพ โดยหลักสากลจะมีองค์กรวิชาชีพเป็นผู้พิจารณากันกรองความสามารถในการเข้าสู่วงการวิชาชีพ ซึ่งถือว่าเป็นการคุ้มครองผู้บริโภค ในปัจจุบันนี้ได้มีกฎหมายบัญญัติให้องค์กรวิชาชีพพร้อมทั้งอำนาจหน้าที่ไว้ ดังนี้

2.1 แพทยสภา เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ 17

17 "พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 8," ราชกิจจานุเบกษา 99 (11 สิงหาคม 2525) ; 4.

- (1) รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอประกอบวิชาชีพเวชกรรม
- (2) พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม
- (3) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตรในวิชาแพทยศาสตร์ หรือวุฒิปริญญา  
วิชาชีพเวชกรรมของสถาบันต่าง ๆ
- (4) รับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการฝึกอบรมในวิชาชีพเวชกรรมของ  
สถาบันทางการแพทย์
- (5) รับรองวิทยฐานะของสถาบันทางการแพทย์ที่ทำการฝึกอบรมใน (4)
- (6) ออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิปริญญาตรีแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบ  
วิชาชีพเวชกรรมสาขาต่าง ๆ และออกหนังสือแสดงวุฒิอื่น ๆ ในวิชาชีพเวชกรรม

2.2 เนติบัณฑิตยสภา เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา  
พ.ศ. 2507 โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ 18

- (1) ประเภทสมาชิก คุณสมบัติของผู้สมัครเป็นสมาชิก การเข้าเป็นสมาชิก  
และการขาดจากสมาชิกภาพ
- (2) ค่าจดทะเบียน ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ
- (3) การกำหนดจำนวนกรรมการ คุณสมบัติและประเภทบุคคลที่จะเป็น  
กรรมการ วิธีการเลือกตั้งและการพ้นจากตำแหน่งกรรมการ
- (4) การประชุมคณะกรรมการและการประชุมอื่น ๆ
- (5) เรื่องอื่นที่อยู่ภายในวัตถุประสงค์ของเนติบัณฑิตยสภา หรือที่อยู่ในอำนาจ  
หน้าที่ของเนติบัณฑิตยสภาตามกฎหมายอื่น

---

18 "พระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507 มาตรา 8," ราชกิจจานุเบกษา  
81 (6 กุมภาพันธ์ 2507) : 5.

เนติบัณฑิตยสภาได้ใช้อำนาจตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507 ออกข้อบังคับ เนติบัณฑิตยสภาที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครเป็นสมาชิกดังนี้ 19

ข้อ 5 ผู้สมัครเป็นสมาชิกสามัญต้องเป็นผู้ที่สอบความรู้ทางนิติศาสตร์ ใต้ปริญญาตรีจากมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง หรือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หรือจากมหาวิทยาลัยอื่นในประเทศไทย ซึ่งเนติบัณฑิตยสภาเห็นว่ามีความรู้ทางการศึกษาเทียบได้กับของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2.3 สภาการพยาบาล เป็นองค์กรวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ 20

- (1) รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอ เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์
- (2) สั่งพักเข้าใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์
- (3) รับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการศึกษ การฝึกอบรมของสถาบันที่จะทำการสอน และฝึกอบรมวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์
- (4) รับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการสอนและฝึกอบรม ตาม (3)
- (5) รับรองปริญญา อนุปริญญา ประกาศนียบัตรหรือวุฒิบัตรในวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ของสถาบันต่าง ๆ

19 "ข้อบังคับเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507," ราชกิจจานุเบกษา 81 (21 เมษายน 2507) ; 240

20 "พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 มาตรา 8," ราชกิจจานุเบกษา 102 (5 กันยายน 2528) ; 14.

(6) ออกหนังสืออนุมัติ หรือวุฒิบัตร เกี่ยวกับความรู้หรือความชำนาญเฉพาะทาง และหนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์

(7) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาการพยาบาล

2.4 คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรม (ก.ส.) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพสถาปัตยกรรมศาสตร์ พ.ศ. 2508 กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ 21

(1) ออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลซึ่งมีสิทธิและสมควร เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม

(2) สั่งพักใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม

(3) ออกข้อบังคับวางหลักเกณฑ์และแบบเกี่ยวกับการสอบ การขอการอนุญาต การต่ออายุ การสั่งพัก การเพิกถอน และกิจการอย่างอื่นเกี่ยวกับใบอนุญาต ใบอนุญาตพิเศษ หรือใบแทนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุม

(4) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่มหาวิทยาลัย หรือสถานศึกษาอื่นในการศึกษาวิชาในสาขาต่าง ๆ ของสถาปัตยกรรมศาสตร์

2.5 สภาเภสัชกรรม เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ 22

21 "พระราชบัญญัติวิชาชีพสถาปัตยกรรม พ.ศ. 2508 มาตรา 13," ราชกิจจานุเบกษา 82 (31 ธันวาคม 2508) ; 21.

22 "พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 มาตรา 9," ราชกิจจานุเบกษา 111 (30 มิถุนายน 2537) ; 24.

- (1) รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม
- (2) วินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 42 วรรคสาม
- (3) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตรในวิชาเภสัชศาสตร์ หรือวุฒิปริญญาวิชาชีพเภสัชกรรมของสถาบันต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการสมัครเป็นสมาชิก
- (4) รับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการฝึกอบรมเป็นผู้ชำนาญการในสาขาต่าง ๆ ของวิชาชีพเภสัชกรรมของสถาบันที่ทำการฝึกอบรมเป็นผู้ชำนาญการในสาขาต่าง ๆ ของวิชาชีพเภสัชกรรม
- (5) รับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการฝึกอบรมใน (4)
- (6) ออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิปริญญาแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเภสัชกรรมสาขาต่าง ๆ และออกหนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพเภสัชกรรม
- (7) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาเภสัชกรรม

2.6 ทันตแพทยสภา เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537 กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ 23

- (1) รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม
- (2) วินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 42 วรรคสาม
- (3) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตรในวิชาทันตแพทยศาสตร์ หรือวุฒิปริญญาวิชาชีพทันตกรรมของสถาบันต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการสมัครเป็นสมาชิก

23 "พระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. 2537 มาตรา 9," ราชกิจจานุเบกษา 111 (15 กันยายน 2537) ; 3.

(4) รับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการฝึกอบรมเป็นผู้ชำนาญการในสาขาต่าง ๆ ของวิชาชีพทันตกรรมของสถาบันที่ทำการฝึกอบรมเป็นผู้ชำนาญการในสาขาต่าง ๆ ของวิชาชีพทันตกรรม

(5) รับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการฝึกอบรมใน (4)

(6) ออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพทันตกรรมสาขาต่าง ๆ และออกหนังสือแสดงวุฒิอื่นในวิชาชีพทันตกรรม

(7) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของทันตแพทยสภา

2.7 คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. 2505 กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ 24

(1) ออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลซึ่งมีสิทธิและสมควร เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม

(2) สั่งพักใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม

(3) ออกข้อบังคับวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทดสอบความรู้ การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต แบบใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การไต่สวน การสั่งพักใบอนุญาต หรือการเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม

(4) ออกข้อบังคับวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเทียบปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพการช่าง เป็นคุณวุฒิในวิชาชีพวิศวกรรม

24 "พระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2520 มาตรา 13,"  
ราชกิจจานุเบกษา 94 (26 สิงหาคม 2520) ; 7.

(5) ออกข้อบังคับวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานในการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม

(6) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่มหาวิทยาลัยหรือสถานศึกษาอื่นในการศึกษาวิชาในสาขาต่าง ๆ ของวิศวกรรมศาสตร์

จากบทบัญญัติกฎหมายขององค์กรวิชาชีพ จะเห็นว่า องค์กรวิชาชีพแพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม ทันตแพทยสภา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรับรองปริญญา รับรองหลักสูตร ซึ่งรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยก็มีอำนาจกำหนดมาตรฐานการศึกษาในระดับอุดมศึกษา และเกณฑ์มาตรฐานหลักสูตรในระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 25 เช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงมีปัญหาว่าระหว่างองค์กรวิชาชีพกับทบวงมหาวิทยาลัย ใครควรมีอำนาจหน้าที่อย่างไรรั้น นายสุรินทร์ จิรวินิชย์ ได้ให้ความเห็นไว้ในวิทยานิพนธ์ เรื่อง วิวัฒนาการกฎหมายมหาวิทยาลัย ว่า

"หน่วยงานรับรองวิทยฐานะของสถาบันอุดมศึกษาที่ทำหน้าที่รับรองหลักสูตร รับรองปริญญาของรัฐ ควรจะต้องมีเพียงหน่วยราชการเดียว ส่วนสมาคมหรือสภาวิชาชีพควรจะ มีอำนาจในการพิจารณารับรองให้ทำงานของบัณฑิตในศาสตร์สาขาวิชานั้น ๆ เท่านั้น และหากประสงค์ต้องการให้บัณฑิตในศาสตร์นั้น ๆ มีความรู้ความสามารถในทางใด สภาวิชาชีพควรมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดวิชาที่จะต้องเรียนเพื่อประโยชน์ในการที่ออกไปประกอบวิชาชีพให้ได้ มาตรฐาน เช่น ผู้ที่จะไปประกอบวิชาชีพทางด้านวิศวกร และออกแบบก่อสร้าง คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) มิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้รับรองหลักสูตรปริญญาของมหาวิทยาลัย แต่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักสูตรที่มหาวิทยาลัยจัดให้มีการเรียนการสอนในคณะวิศวกรรมศาสตร์"

25 "พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัย ฉบับที่ (2) พ.ศ. 2537 มาตรา 4 (2)," ราชกิจจานุเบกษา 111 (13 มิถุนายน 2537) : 2.

ผู้เขียนเห็นด้วยว่า องค์กรวิชาชีพควรมีหน้าที่พิจารณาว่าบัณฑิตในศาสตร์สาขาวิชาของตนจะต้องมีความรู้ อย่างไรก็ดี จึงจะพอเพียงแก่การปฏิบัติหน้าที่รับใช้สังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประกันได้ว่าประชาชนจะได้รับความปลอดภัยจากปฏิบัติวิชาชีพของบัณฑิต ดังนั้น จึงควรพิจารณาว่าอำนาจหน้าที่ในเรื่องเกี่ยวกับการรับรองหลักสูตร และปริญญาขององค์กรวิชาชีพทั้งหลายตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้กับทบวงมหาวิทยาลัย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานการศึกษาและมาตรฐานหลักสูตรว่าหน่วยงานใดมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวอย่างไร เพื่อมิให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายที่อาจจะเกิดขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับข้อกฎหมายขององค์กรวิชาชีพกับทบวงมหาวิทยาลัย สำหรับกรณีของมหาวิทยาลัยรังสิต กล่าวคือ มหาวิทยาลัยรังสิตได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ให้จัดตั้งคณะแพทยศาสตร์และให้เปิดสอนหลักสูตรแพทยศาสตร์ได้ แต่ก็มีปัญหากับแพทยสภาดังนี้ คือ

1. เรื่องการแต่งตั้งคณบดีคณะแพทยศาสตร์ เป็นกรรมการแพทยสภา มหาวิทยาลัยรังสิตได้มีหนังสือแจ้งไปยังกระทรวงสาธารณสุข ขอให้แต่งตั้งคณบดีคณะแพทยศาสตร์เป็นกรรมการแพทยสภา ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525<sup>26</sup> แต่กระทรวงสาธารณสุขไม่อาจวินิจฉัยได้ว่า คณบดีคณะแพทยศาสตร์ดังกล่าวจะร่วมเป็นกรรมการแพทยสภาตามนัยมาตรา 14 ได้หรือไม่ ดังนั้น จึงมีปัญหากว่า คณบดีคณะแพทยศาสตร์ของมหาวิทยาลัยเอกชน จะมีสิทธิเป็นกรรมการแพทยสภาได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) ได้พิจารณาเห็นว่า ปัญหาที่ว่าคณบดีคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต จะร่วมเป็นกรรมการแพทยสภาโดยตำแหน่งตามนัยมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ได้

<sup>26</sup> หนังสือมหาวิทยาลัยรังสิต ที่ มรส.213/2534 ลงวันที่ 9 เมษายน 2534  
ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข



หรือไม่นั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาความหมายของถ้อยคำในกฎหมายตามบทบัญญัติใน มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ที่กำหนดว่า "ให้มีคณะกรรมการ คณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการแพทยสภา" ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข อธิบดี กรรมการแพทย์ อธิบดีกรมอนามัย เจ้ากรมแพทย์ทหารบก เจ้ากรมแพทย์ทหารเรือ เจ้ากรมแพทย์ ทหารอากาศ นายแพทย์ใหญ่กรมตำรวจ คณบดีคณะแพทยศาสตร์ในมหาวิทยาลัย ผู้อำนวยการ วิทยาลัยแพทยศาสตร์ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิกอีก จำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการโดยตำแหน่งในขณะ เลือกตั้งแต่ละวาระ และให้เลขาธิการเป็น กรรมการและเลขานุการ" โดยปัญหาที่มีอยู่ว่าถ้อยคำว่า "คณบดีคณะแพทยศาสตร์ในมหาวิทยาลัย" ที่กำหนดไว้ในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ดังกล่าวนั้น จะ หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะแพทยศาสตร์ในมหาวิทยาลัยของรัฐ อันได้แก่ มหาวิทยาลัยที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ หรือจะหมายความถึงผู้ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะแพทยศาสตร์ของ มหาวิทยาลัยทุกแห่งที่มีการเรียนการสอนใน "คณะแพทยศาสตร์" ไม่ว่าจะ เป็นมหาวิทยาลัยที่เป็นของรัฐ หรือมหาวิทยาลัยของเอกชนที่จัดตั้งขึ้นโดยได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติสถาบัน อุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522

ในปัญหานี้เห็นว่า โดยหลักของการตีความนั้น หากถ้อยคำในบทบัญญัติของ กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรบัญญัติความไว้อย่างไร ก็จะต้องตีความไปตามข้อความและภาษา ที่ใช้อยู่ในบทบัญญัตินั้นเป็นสำคัญ จะวินิจฉัยว่ามีความหมายเกินไปกว่าที่เขียนไว้ หรือจะเอา ความนอกเหนือไปจากที่เขียนไว้มาวินิจฉัยหาได้ไม่ คำว่า "มหาวิทยาลัย" นั้น พจนานุกรมฉบับ ราชนัดทิศสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมายไว้ว่า "สถานศึกษาชั้นอุดมศึกษาซึ่งมีหลาย คณะด้วยกัน และมีอำนาจที่จะประสาทปริญญาให้แก่ผู้ที่สำเร็จวิชาในคณะนั้น ๆ" ดังนั้น การที่ ถ้อยคำในมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 กำหนดโดยใช้ถ้อยคำ ว่าเป็น "คณบดีคณะแพทยศาสตร์ในมหาวิทยาลัย" ย่อมมุ่งหมายถึงคณบดีของคณะแพทยศาสตร์ของ มหาวิทยาลัยที่จัดตั้งและ เปิดดำเนินการ เรียนการสอนในคณะแพทยศาสตร์โดยถูกต้องตามกฎหมาย โดยไม่จำกัดว่าจะต้อง เป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้น โดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) จึงเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ามหาวิทยาลัยรังสิตอันเป็นมหาวิทยาลัยที่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ได้รับอนุญาตตามมาตรา 15<sup>27</sup> แห่งพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 ให้เปิดดำเนินการในสาขาวิชาแพทย-ศาสตร์ได้ ดังนั้น คณะบดีคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต จึงเป็นกรรมการในคณะกรรมการแพทยสภาโดยตำแหน่งตามนัยมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525

จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีการแต่งตั้งคณะบดีคณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต เป็นกรรมการแพทยสภา โดยได้พิจารณาเห็นว่า ถ้อยคำในกฎหมายวิชาชีพเวชกรรมได้กำหนดไว้ว่า คณะบดีคณะแพทยศาสตร์นำมหาวิทยาลัยย่อมหมายถึงคณะบดีของคณะแพทยศาสตร์ของมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งและเปิดดำเนินการเรียนการสอนโดยถูกต้องตามกฎหมาย ผู้เขียนเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้น ที่ให้คณะบดีคณะแพทยศาสตร์ทั้งของรัฐและเอกชนทุกแห่งที่มีการเรียนการสอนในคณะแพทยศาสตร์ และได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเป็นกรรมการแพทยสภาโดยตำแหน่ง

2. เรื่องการเปิดดำเนินการหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรังสิต ซึ่งขณะนั้นเป็นวิทยาลัยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ให้เปิดสอนหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต (หลักสูตร 6 ปี) ตั้งแต่ภาค 1 ปีการศึกษา 2532 เป็นต้นไป สำหรับการขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมจากแพทยสภานั้น ขอให้วิทยาลัยรังสิตเสนอหลักสูตร

27 "พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535."

แพทยศาสตรบัณฑิตที่ได้รับความเห็นชอบจากทบวงมหาวิทยาลัย ให้แพทยสภาพิจารณารับรองเพื่อให้ผู้สำเร็จการศึกษาหลักสูตรดังกล่าว มีสิทธิสมัครสอบเพื่อขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมต่อไป 28

คณะกรรมการแพทยสภาได้พิจารณาเห็นว่า เนื่องจากสถาบันอุดมศึกษาเอกชนได้เปิดดำเนินการจัดการเรียนการสอนหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิตขึ้น จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณารายบายแนวทาง และกำหนดมาตรการในการเปิดหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิตของโรงเรียนแพทย์เอกชน จากข้อเสนอของคณะกรรมการฯ คณะกรรมการแพทยสภาในคราวประชุมครั้งที่ 13/2532 เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2532 จึงได้มีมติต่อการเปิดโรงเรียนแพทย์เอกชน ดังนี้

(1) วิทยาลัยเอกชนที่ต้องการเปิดหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิต เมื่อผ่านการอนุมัติจากทบวงมหาวิทยาลัยแล้ว จะต้องส่งหลักสูตรให้แพทยสภาพิจารณาและรับรองเสียก่อนจึงจะเปิดรับสมัครนักศึกษาได้ หากมีการเปิดรับสมัครนักศึกษาก่อน แพทยสภาจะไม่พิจารณารับรองหลักสูตร ซึ่งจะมีผลให้นักศึกษาซึ่งได้รับปริญญาแพทยศาสตรบัณฑิตจากสถาบันที่ยังมิได้รับการรับรองหลักสูตรและวิทยฐานะ ไม่มีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกแพทยสภา ตามข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการเป็นสมาชิกแพทยสภา พ.ศ. 2526 และไม่สามารถขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ตามข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียน และออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2526

(2) กรณีวิทยาลัยรังสิตซึ่งได้รับนักศึกษาและดำเนินการสอนแล้วถ้าทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาเห็นว่า ไม่สามารถควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักสูตรที่มีอยู่ได้ และอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบการศึกษาและระบบบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข ก็ขอให้ออนันต์ศึกษาเข้าศึกษาต่อในสาขาวิทยาศาสตร์สุขภาพอื่น ๆ

(3) ให้แจ้งผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ ไปยังทบวงมหาวิทยาลัย เพื่อทราบ และแจ้งผลการพิจารณาต่อสื่อมวลชน

(4) ให้คณะอนุกรรมการฯ จัดทำรายละเอียดของหลักเกณฑ์ที่จะใช้ในการพิจารณารับรองหลักสูตรและวิทยฐานะของสถาบัน (ตามข้อ 2.4 หน้า 47) แล้วเสนอคณะกรรมการแพทยสภาเพื่อพิจารณารับรอง

(5) ส่งหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิตของวิทยาลัยรังสิต พร้อมรายละเอียดของหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับรองหลักสูตรและวิทยฐานะของสถาบันที่แพทยสภารับรองแล้ว ให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณารับรองหลักสูตรเพื่อดำเนินการต่อไป

ทบวงมหาวิทยาลัยได้รับแจ้งมติคณะกรรมการแพทยสภาเกี่ยวกับการเปิดสอนหลักสูตรแพทยศาสตรบัณฑิตในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่ได้รับอนุมัติจากทบวงมหาวิทยาลัยแล้ว จะต้องส่งหลักสูตรให้แพทยสภาพิจารณาและรับรองเสียก่อนจึงจะเปิดรับนักศึกษาได้นั้น ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแพทยสภาที่คาบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยในเรื่องเกี่ยวกับการรับรองหลักสูตร การรับรองวิทยฐานะสถาบัน และการรับรองปริญญา จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อกฎหมายของทบวงมหาวิทยาลัยและของแพทยสภาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และคณะกรรมการในคราวประชุมครั้งที่ 1/2533 เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2533 ได้สรุปความเห็น ดังนี้

(1) การรับรองหลักสูตรและการรับรองวิทยฐานะสถาบัน ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 8 (4)(5) แพทยสภามีอำนาจหน้าที่ "รับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการฝึกอบรมในวิชาชีพเวชกรรมของสถาบันทางการแพทย์ และรับรองวิทยฐานะของสถาบันทางการแพทย์" คำว่า "สถาบันทางการแพทย์" น่าจะหมายถึงสถาบันที่ปฏิบัติงานด้านเวชกรรมเป็นหลัก เช่น โรงพยาบาล คลินิก หรือสถาบันอื่นในลักษณะเดียวกัน กฎหมายวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2511 ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว มาตรา 7 (3) เคยกล่าวถึงอำนาจของแพทยสภาในการ "รับรองวิทยฐานะของโรงพยาบาล หรือสถาบันทางแพทย์อื่น" ส่วนกฎหมายวิชาชีพเวชกรรมฉบับปัจจุบัน มาตรา 8 (4)(5) ใช้คำว่าสถาบันทางการแพทย์เพียงคำเดียว

ซึ่งก็น่าจะมีความหมายนี้เดียวกันนั่นเอง จะตีความให้รวมถึงสถาบันการศึกษาวิชาแพทย์หรือสถาบันอื่นไม่ได้ มาตรา 8 (3) ซึ่งมาก่อน (4)(5) ก็กล่าวถึง "สถาบันต่าง ๆ แสดงว่าต่างจาก "สถาบันทางการแพทย์" ในอนุมาตราต่อ ๆ มา มาตรา 26 (3) ยิ่งให้ความชัดเจนขึ้น ด้วยการกล่าวถึงสถาบันการศึกษาแยกออกจากสถาบันทางการแพทย์ คงเป็นเพราะเหตุนี้เอง กฎหมายที่ตราขึ้นภายหลังแต่มีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่คล้ายกัน คือ พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 มาตรา 8 (3) จึงใช้คำที่รัดกุมว่า "รับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการศึกษา การฝึกอบรมของสถาบันที่จะทำการสอนและฝึกอบรมในวิชาชีพการพยาบาล และการผดุงครรภ์ซึ่งครอบคลุมชัดเจนกว่าพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม

ด้วยเหตุนี้ น่าจะกล่าวได้ว่าอำนาจหน้าที่ของแพทยสภาในการรับรองหลักสูตรวิชาชีพเวชกรรมตามมาตรา 8 (4) และการรับรองวิทยฐานะสถาบันตามมาตรา 8 (5) จำกัดอยู่แต่การรับรองหลักสูตรและวิทยฐานะของสถาบันทางการแพทย์เท่านั้น ซึ่งก็เป็นการถูกต้องเหมาะสมแล้วเพราะหากสถาบันทางการแพทย์ เช่น โรงพยาบาลจัดหลักสูตรและเปิดการฝึกอบรมดังกล่าวขึ้น ก็อาจอยู่นอกเหนือการดำเนินการและการกำกับดูแลของทบวงมหาวิทยาลัย เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ข้อ 28 ทวิ ได้ตัดอำนาจของทบวงมหาวิทยาลัยในส่วนที่เกี่ยวกับ "สถาบันวิชาเฉพาะที่อยู่ใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงอื่น" เช่น กระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น

อนึ่ง สถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่จัดตั้งคณะแพทยศาสตร์หรือเวชกรรมสาขาใด แม้จะมีการฝึกหัดหรือฝึกอบรมวิชาชีพเวชกรรมโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการศึกษา ก็มีทำให้สถาบันนั้นกลายเป็น "สถาบันทางการแพทย์" และการฝึกอบรมเช่นว่านั้นก็ได้รับยกเว้นไม่อยู่ในการควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 26 (3)

อำนาจของแพทยสภาและทบวงมหาวิทยาลัยในประเด็นการรับรองหลักสูตรและการรับรองวิทยฐานะสถาบันจึงมิได้ซ้ำซ้อนกัน และมีใช้กรณีกฎหมายใหม่ยกเลิกเพิกถอนกฎหมายเก่าเพราะเป็นอำนาจคนละส่วนที่ต้องใช้คนละกรณีกัน

## (2) เรื่องการรับรองปริญญาและวุฒิปัตร์อื่น ๆ

พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 มาตรา 8 (3) กล่าวถึงอำนาจของแพทยสภาในการ "รับรองปริญญาประกาศนียบัตรในวิชาแพทยศาสตร์หรือวุฒิปัตร์ในวิชาชีพเวชกรรมของสถาบันต่าง ๆ" อนุมาตรานี้ก่อนการรับรองหลักสูตรและวิทยฐานะและใช้คำว่า "สถาบันต่าง ๆ" ซึ่งครอบคลุมมากกว่า "สถาบันทางการแพทย์" แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ที่จะให้แพทยสภามีอำนาจหน้าที่รับรองปริญญาและวุฒิปัตร์ของทุกสถาบัน ไม่ว่าจะ เป็นสถาบันการศึกษาหรือไม่ และไม่ว่าจะ เป็นของรัฐหรือเอกชน รวมทั้งไม่ว่าในหรือนอกประเทศ

ตามพระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. 2522 มาตรา 47-48 เมื่อรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยได้รับรองมาตรฐานการศึกษาในสาขาวิชาใดแล้ว เช่น สาขาวิชาแพทยศาสตร์ตามที่คณะกรรมการสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแนะนำสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้นก็ให้ปริญญาได้โดยไม่ต้องยื่นเรื่องราวให้ทบวงมหาวิทยาลัยรับรองปริญญาอีกครั้งหนึ่ง กระบวนการตามอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยสิ้นสุดลงเพียงนี้

อำนาจในการรับรองปริญญาทางแพทยศาสตร์ของแพทยสภา จึงมิใช่อำนาจที่ซ้ำซ้อนกับทบวงมหาวิทยาลัย

ทบวงมหาวิทยาลัยมีเพียงอำนาจรับรองมาตรฐานการศึกษาซึ่งเป็นกระบวนการนำไปสู่การให้ปริญญา หากผู้สำเร็จการศึกษาต้องการประกอบวิชาชีพเวชกรรมก็ต้องเริ่มกระบวนการใหม่อีกกระบวนการหนึ่ง เพราะกฎหมายวิชาชีพเวชกรรมกำหนดให้ผู้นั้นต้องเป็นสมาชิกแพทยสภา (มาตรา 4 วรรค 4 มาตรา 12 (1) และมาตรา 26-30) ซึ่งการจะเป็นสมาชิกแพทยสภาก็ต้อง "ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรในวิชาแพทยศาสตร์ที่แพทยสภารับรอง" มาตรา 11 (2) การรับรองในที่นี้ก็คือ รับรองปริญญาตามอำนาจในมาตรา 8 (3) นั่นเอง ซึ่งเป็นการรับรองเพื่อเข้าสู่วงการวิชาชีพ

จากมติคณะกรรมการแพทยสภาและความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาข้อกฎหมายของทบวงมหาวิทยาลัย และของแพทยสภาที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้แต่งตั้งขึ้น ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการที่ทบวงมหาวิทยาลัยได้แต่งตั้งขึ้นมาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยและของแพทยสภาในเรื่องเกี่ยวกับการรับรองหลักสูตร และการรับรองวิทยฐานะสถาบันว่า อำนาจหน้าที่ของแพทยสภาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

จำกัดเฉพาะสถาบันทางการแพทย์ ซึ่งเป็นสถาบันที่ปฏิบัติงานทางด้านเวชกรรมเป็นหลัก เช่น โรงพยาบาล ดังนั้น สถาบันทางการแพทย์จึงมิใช่สถาบันทางการศึกษา การรับรองหลักสูตร และรับรองวิทยฐานะสถาบันทางการศึกษาทางด้านวิทยาศาสตร์ทั้งของรัฐและเอกชน จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย มิได้เป็นอำนาจของแพทยสภา แต่หากสถาบันทางการแพทย์ เช่น โรงพยาบาล ได้จัดหลักสูตรและเปิดการฝึกอบรมหลังปริญญา ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของแพทยสภาที่จะพิจารณารับรองหลักสูตรและวิทยฐานะ ส่วนการรับรองปริญญา นั้นผู้เขียน เห็นด้วยกับความเห็นคณะกรรมการของทบวงมหาวิทยาลัยในเรื่องเกี่ยวกับการรับรองปริญญา ทบวงมหาวิทยาลัย มีอำนาจเพียงรับรองมาตรฐานการศึกษาซึ่งเป็นกระบวนการนำไปสู่การให้ปริญญา เมื่อผู้สำเร็จการศึกษาต้องการประกอบวิชาชีพเวชกรรมก็ต้องเริ่มต้นกระบวนการใหม่ ตามกฎหมายวิชาชีพเวชกรรม ดังนั้น หากจะพิจารณาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย กับองค์กรวิชาชีพแพทยสภาแล้วจะเห็นว่า มิได้มีอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน เพียงแต่ว่าใครจะมีอำนาจหน้าที่ส่วนใด

นอกจากนี้ ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพยังมีกรณีที่เกิดขึ้นกับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ซึ่งเป็นมหาวิทยาลัยของรัฐที่ได้จัดตั้งขึ้นมาใหม่ ได้เปิดทำการสอนหลักสูตรวิศวกรรมศาสตรบัณฑิต คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) ได้พิจารณาหลักสูตรวิศวกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาวิศวกรรมเครื่องกลของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี แล้วเห็นชอบหลักสูตร แต่ขอห้ามมหาวิทยาลัยได้พิจารณาปรับปรุงคุณสมบัติของอาจารย์ผู้สอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สอนในรายวิชาเทียบเท่ากับวิชาในบัญชี วิศวกรรมหลักเฉพาะของ ก.ว. ได้ตามหลักเกณฑ์ 29 เนื่องจาก มีผู้จบการศึกษาในหลักสูตรวิศวกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาวิศวกรรมเครื่องกล รุ่นที่ 1 และรุ่นที่ 2 จำนวน 47 คน มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจึงขอให้คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) พิจารณารับรองผู้สำเร็จการศึกษาหลักสูตรดังกล่าว

29 หนังสือคณะกรรมการ ก.ว. ที่ มท.0208/393 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2537

คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) ได้พิจารณาแล้วมีมติ  
 พ่อนผันให้ผู้สำเร็จการศึกษาหลักสูตรวิศวกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาวิศวกรรมเครื่องกล รุ่นที่ 1  
 และรุ่นที่ 2 จำนวน 47 คน สามารถยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุม  
 ประเภทภาควิศวกร สาขาวิศวกรรมเครื่องกลได้ โดยผู้ขอจะต้องมีหน่วยกิตและวิชาวิศวกรรม  
 หลักเฉพาะครบถ้วนตามข้อบังคับ ก.ว. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การรับรองหลักสูตรการศึกษาและสถาน  
 ศึกษา พ.ศ. 2536 ก.ว. จึงจะพิจารณาออกใบอนุญาตประเภทภาควิศวกรในสาขาวิศวกรรม  
 เครื่องกลให้เป็นการเฉพาะราย 30 จากมติของ ก.ว. จึงมีผลทำให้มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี  
 จะต้องปรับปรุงคุณภาพของอาจารย์ เพื่อให้บัณฑิตในสาขาดังกล่าวรุ่นต่อไปได้รับใบอนุญาตประ  
 ภาควิศวกร มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี จึงได้แจ้งไปยังเลขานุการ ก.ว. เพื่อให้พิจารณารับรอง  
 มาตรฐานการศึกษาหลักสูตรวิศวกรรมศาสตร สาขาวิศวกรรมเครื่องกลอีกครั้งหนึ่ง ขณะนี้ยัง  
 มิได้รับแจ้งจากคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.)

ผู้เขียนเห็นว่า กรณีของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ปัญหาเกิดจากคุณภาพของอาจารย์  
 ในคณะวิศวกรรมศาสตร์ ส่วนใหญ่เป็นอาจารย์ที่มีคุณวุฒิระดับปริญญาตรี จึงไม่เป็นไปตามเกณฑ์  
 มาตรฐานการศึกษาซึ่งส่งผลกระทบต่อคุณภาพของบัณฑิตที่จบหลักสูตรดังกล่าว ปัญหาดังกล่าวเป็น  
 เรื่องที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะต้องกำกับดูแลให้สถาบันอุดมศึกษาในสังกัดจัดการ  
 เรียนการสอนให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานการศึกษา แต่ในปัจจุบันนี้สถาบันอุดมศึกษาของรัฐนั้น  
 รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมิได้กำกับในเรื่องมาตรฐานการศึกษาแต่อย่างใด ด้วยเหตุผล  
 ที่ว่าเมื่อเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ รัฐย่อมประกันคุณภาพ ผู้เขียนเห็นว่าหากรัฐมนตรีว่าการ  
 ทบวงมหาวิทยาลัยมิได้กำกับเกี่ยวกับมาตรฐานการศึกษาตามที่กฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการ  
 ของทบวงมหาวิทยาลัยได้ให้อำนาจไว้ ปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับองค์กรวิชาชีพอื่นก็อาจจะมีตามมาอีก  
 โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยของรัฐที่จัดตั้งขึ้นใหม่ และมีได้มีการเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ  
 ก่อนที่จะ เปิดสอนหลักสูตรหนึ่งหลักสูตรใด

30 หนังสือคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรม (ก.ว.) ที่ มท.0208/  
 2099 ลงวันที่ 23 กันยายน 2537



## ความสัมพันธ์กับหน่วยงานพิจารณาคุณวุฒิ

เมื่อสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือเอกชนในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย หรือสังกัดหน่วยงานอื่นที่ผลิตบัณฑิตในระดับปริญญาขึ้นไป มีความประสงค์จะให้ผู้ที่จบการศึกษาในหลักสูตรนั้นได้รับการบรรจุเข้ารับราชการได้ จะต้องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาคุณวุฒิเสียก่อน ในปัจจุบันนี้หน่วยงานที่มีหน้าที่พิจารณาคุณวุฒิของผู้ที่จบการศึกษาในหลักสูตรใด ๆ ให้เข้ารับราชการได้มีเพียงหน่วยงานเดียว เรียกว่า "สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน" หรือเรียกย่อ ๆ ว่า สำนักงาน ก.พ. โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ ดังนี้ 31

"มาตรา 12 ...สำนักงาน ก.พ. มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

.....

(10) ดำเนินการเกี่ยวกับการรับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือคุณวุฒิอย่างอื่น เพื่อประโยชน์ของการบรรจุและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน และการกำหนดเงินเดือนที่ควรได้รับ และระดับตำแหน่งที่ควรแต่งตั้ง

....."

จากบทบัญญัติกฎหมายได้ให้อำนาจสำนักงาน ก.พ. พิจารณาคุณวุฒิของผู้ที่จะได้รับการบรรจุเข้ารับราชการจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน จึงมีปัญหว่า การพิจารณาคุณวุฒิหลักสูตรต่าง ๆ นั้น สำนักงาน ก.พ. จะพิจารณาอย่างไร โดยที่กฎหมายระเบียบการปฏิบัติราชการของทบวงมหาวิทยาลัยได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยกำหนดมาตรฐาน

31 "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535," ราชกิจจานุเบกษา 109 (31 มีนาคม 2535) ; 6-7.

การศึกษาและมาตรฐานหลักสูตรการศึกษา<sup>32</sup> ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบหลักสูตรต่าง ๆ ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชนทั้งในสังกัดและนอกสังกัด แต่ในทางปฏิบัติ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยจะกำกับดูแลสถาบันในสังกัด เมื่อเห็นชอบหรือรับทราบหลักสูตรการเรียนการสอนหลักสูตรใดแล้วก็จะแจ้งไปยังสำนักงาน ก.พ. เพื่อให้พิจารณารับรองคุณวุฒิการศึกษาของหลักสูตรนั้น ๆ ต่อไป ว่าจะบรรจุเข้ารับราชการในระดับใด รับเงินเดือนในอันดับใด ในกรณีสถาบันอุดมศึกษานอกสังกัดนั้นบางแห่งก็ส่งมาให้ทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาเห็นชอบ บางแห่งก็ส่งไปให้สำนักงาน ก.พ. พิจารณาคุณวุฒิ การที่สถาบันอุดมศึกษาส่งหลักสูตรการศึกษาให้สำนักงาน ก.พ. พิจารณาคุณวุฒิ โดยมิได้ผ่านทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณา สำนักงาน ก.พ. ก็จะส่งหลักสูตรดังกล่าวให้ทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาก่อนว่าอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานหรือไม่ เมื่อทบวงมหาวิทยาลัยได้พิจารณาเห็นชอบแล้วจึงจะพิจารณาคุณวุฒิต่อไป

จะเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยมีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือรับทราบหลักสูตรการศึกษาที่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐาน ส่วนหลักสูตรนั้นจะสามารถบรรจุเข้ารับราชการได้หรือไม่ และจะบรรจุในระดับใด รับเงินเดือนในอันดับใด เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ดังนั้น จึงเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการรับรองมาตรฐานการศึกษา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

32 "พระราชบัญญัติระเบียบการปฏิบัติราชการทบวงมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มาตรา 4 (2)," ราชกิจจานุเบกษา 111 (13 มิถุนายน 2537) ; 2.